

SÓLO PARA PARTICIPANTES

DOCUMENTO DE REFERENCIA

DDR/13

27 de febrero de 2001

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

CEPAL

**Comisión Económica para América Latina y el Caribe**

Primera reunión de la Conferencia Estadística de las Américas  
de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Santiago de Chile, 9 al 11 de mayo de 2001

## **DESAFÍOS Y TENDENCIAS DE LA MODERNIZACIÓN DE LOS SISTEMAS ESTADÍSTICOS NACIONALES**

Gestión moderna de los institutos nacionales de estadística

Este documento fue preparado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) de Bolivia. No ha sido sometido a revisión editorial.

01-2-165

## **I. Diagnóstico de los INE's**

Si bien los Institutos Nacionales de Estadística son instituciones rectoras de los Sistemas Nacionales de Información de los países y, por tanto, son responsables de la provisión de la información que requiere el Estado para el diagnóstico, formulación de objetivos, diseño de estrategias y ejecución de programas de acción, mediante la producción o compilación coherente de estadísticas, pocas veces responden a cabalidad con esta misión.

La estadística se ha desarrollado en forma heterogénea. La importancia de la estadística para fundamentar la toma de decisiones no se reconoce en su justo valor y los medios que se le asignan, pocas veces son los adecuados. Las limitaciones presupuestarias afectan en primer lugar a la estadística en su conjunto, pero, además, en el ámbito estadístico, lo social casi nunca es prioritario. Los escasos recursos disponibles se destinan en primer lugar y prioritariamente al campo económico, principalmente bajo presión de las reformas y de los programas destinados a recuperar los grandes equilibrios macroeconómicos y financieros.

Las estadísticas sociales se ven especialmente perjudicadas por esta situación, precisamente porque ni las instituciones del Estado, ni las empresas u otros usuarios de información, han ejercido la demanda suficiente para que ésta se desarrolle en forma adecuada.

Los problemas que limitan un buen desempeño de los INE's pueden resumirse en los siguientes:

***Bajo nivel de coordinación y articulación***, a pesar de los esfuerzos realizados persiste la debilidad en el diálogo interinstitucional con los demás integrantes de los Sistemas Nacionales de Información Estadística (SNIE), lo que limita su desarrollo armónico e integrado, dificultando la comparabilidad y análisis de la información estadística proveniente de diversas fuentes.

***Falta de transparencia y utilidad de la información estadística***, no existe coordinación, entre los integrantes del SNIE, acerca de las metodologías y conceptualizaciones que deben utilizarse para medir un determinado fenómeno, lo que genera estadísticas no del todo coherentes y dificulta enormemente la utilización de la información estadística.

***Información poco oportuna***, la oportunidad de la difusión es sin duda un atributo esencial de la información estadística, sin embargo, los usuarios de la información perciben que en importantes áreas de la producción estadística se carece de la necesaria oportunidad, constituyendo un obstáculo para el diseño de políticas de corto, mediano y largo plazo, así como para los procesos de evaluación y toma de decisiones en el sector público y privado.

***Cobertura de información no adecuada***, existe una percepción crítica en cuanto a los niveles de desagregación geográfica de la información estadística, restando utilidad a la información y genera vacíos para la correcta toma de decisiones. Se afirma que la ausencia de ésta información impide a los organismos públicos el diseño focalizado de políticas de fomento productivo y de desarrollo social. Por su parte, el sector privado manifiesta que ésta carencia constituye un freno para el desarrollo de la inversión privada y la generación de nuevos negocios o el crecimiento de los mismos.

***Limitaciones de la difusión estadística***, no existe una política o plan de difusión estadística consensuada con usuarios y otros productores, por tanto, no se ha desarrollado un adecuado proceso de divulgación orientado a socializar la oferta de productos y servicios estadísticos.

***Falta de articulación entre la oferta y demanda de información***, es casi inexistente la relación entre productores usuarios de información estadística, por lo tanto la generación de información no tiene el impacto y utilidad esperados por los usuarios.

***Escasos recursos***, un común denominador de los problemas identificados anteriormente es la falta de recursos financieros, físicos, humanos y tecnológicos, lo que ha limitado la capacidad del INE para ejercer su función de órgano rector del SNIE y, consecuentemente, tiene incidencia negativa en el desarrollo de los productos estadísticos.

## **II. Análisis del entorno**

La mayor transformación del entorno actual es el desarrollo de una sociedad más culta y exigente que demanda, por una parte, espacios de participación en esferas políticas y económicas y, por otra, requiere mayor comunicación e

información; ambos elementos son constitutivos del poder, la vida democrática y la transparencia del mercado.

En consecuencia, surge una nueva sociedad denominada “sociedad de la información<sup>1</sup>”, cuyo impacto es más revolucionario en instituciones de servicios que en instituciones productivas. La sociedad de la información es un sistema económico, social y cultural donde la generación y distribución de la información son elementos determinantes de las redes de poder, del bienestar y competitividad de los países.

La información en sí misma se ha convertido en un recurso clave para el desarrollo económico y social de las naciones. La competitividad futura de las economías dependerá crecientemente de la capacidad para desarrollar y difundir el conocimiento, incorporando al conjunto de la población a los procesos de innovación y creación que hoy están más socializados que nunca.

Por tanto, la interrelación entre productores y usuarios de información estadística, por la vía de redes informáticas, agrega valor a la generación de indicadores confiables, pertinentes, oportunos y de actualidad. Como nunca antes en la historia se abre la oportunidad para que la distribución de información y conocimiento sean patrimonio de todos.

En este contexto, la oportuna inserción en el veloz tránsito mundial hacia la sociedad de la información, exige una rápida adaptación de los institutos nacionales de estadística a los cambios que inducen las nuevas tecnologías de información y comunicación.

### **III. Principales tendencias**

El proceso de adaptación a los cambios y modernización institucional debe inscribirse en la perspectiva de las grandes tendencias mundiales que se perciben y marcan los primeros decenios del siglo que se inicia: la globalización.

Este fenómeno tiene relación directa con: 1) la producción de servicios e información y 2) el consumo de grandes volúmenes de información que superan varias veces el requerido en otros momentos de la historia. Ambas fuerzas combinadas modifican la estructura de la oferta y demanda de información

---

<sup>1</sup> Cuadro de Mando Integral, Robert S. Kaplan y David P. Norton, mayo 1999

estadística, lo que conduce en definitiva a la reorganización de los sistemas estadísticos nacionales e internacionales.

Los modernos sistemas de información estadística no son válidos solo para fortalecer la gestión macroeconómica y social de los países, siendo además un soporte para los procesos de toma de decisiones, la profundización de la democracia y el fortalecimiento de la gobernabilidad. Por esta vía, la información constituye una importante herramienta para el fortalecimiento de los valores democráticos, en tanto conduce a una movilización y participación ciudadana más coherente, razonable y objetiva. Estos rasgos son de gran valor para la vida democrática de los países.

En este contexto, la realidad que enfrentan los países de la región, en procesos de descentralización y participación ciudadana, no sólo asignan mayores recursos y nuevas responsabilidades a los gobiernos locales y administraciones departamentales, sino permite que nuevos actores y tomadores de decisiones se presenten en el escenario político.

Estos nuevos grupos políticos, económicos y sociales se constituyen en permanentes usuarios de información estadística. Este hecho impulsa a instituciones especializadas como los institutos nacionales de estadística (INE's) a modernizar la tecnología, los procesos de generación y difusión de información estadística.

#### **IV. Desafíos del entorno para los INE's**

La sociedad de la información y los escasos recursos públicos plantean la necesidad que tienen los tomadores de decisiones de contar con información oportuna y confiable que les permita realizar una asignación eficiente de los recursos físicos, humanos y tecnológicos. Esta necesidad emergente del entorno plantea a los INE's los siguientes desafíos:

***Generar cultura estadística en usuarios y productores***, para lograr que la información estadística se considere en insumo clave para una eficiente y efectiva gestión, concibiendo los recursos destinados a la producción de información estadística como inversión y no como gasto.

***Producir y proporcionar información estadística a la población y tomadores de decisiones***, para lograr que la toma de decisiones responda con soluciones precisas a los problemas identificados mejorando así el impacto de las políticas públicas.

***Institucionalizar la producción de información estadística***, para contar con un marco normativo que garantice la sostenibilidad y continuidad en la producción y difusión de información estadística.

***Definir los procesos internos necesarios para generar información útil***, para lograr una producción de información periódica, confiable, oportuna, consistente y fundamentalmente útil en atención a las demandas de información.

Estos desafíos, comunes en menor o mayor grado, plantean la necesidad de iniciar un proceso modernizador o de cambio en los institutos nacionales de estadística, entendido como una redefinición institucional que permita su adecuación y actualización en función a los desafíos y objetivos resultantes de las reflexiones consideradas en el desarrollo de una planificación estratégica, encaminada a identificar las actividades que permitan transformar a los INE's en: organizaciones<sup>2</sup> con estructuras flexibles, capaces de responder con agilidad y oportunidad a los desafíos del entorno; eficientes y efectivas en la provisión de servicios públicos; y con un servicio público participativo, es decir, que permita el montaje de una red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos consumidores.

Todo el proceso de cambio debe circunscribirse a una planificación coherente y lo más realista posible, donde el establecimiento de metas y compromisos debe analizarse con detenimiento, evitando plantear lo irrealizable cuya consecuencia es disminuir la motivación, requisito esencial del proceso de cambio.

## **V. Cómo enfrentar la modernización de los INE's**

***El proceso de cambio puede ser motivado por***; un afán de sobrevivencia al enfrentar una crisis, para adaptarse a cambios del entorno o en busca de la excelencia. En cada caso los esfuerzos principales adquieren diferentes matices. En el primero, se requieren de procesos ágiles, con liderazgo autocrático; en el segundo, son rasgos característicos los procesos participativos y la generación de

---

<sup>2</sup> Puntos extraídos de “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, CLAD, 20/10/99

consensos encaminados a identificar el mejor camino para lograr la adaptación a la nueva realidad. Finalmente, el tercero, considera procesos de aprendizaje continuo que permitan construir una organización de aprendizaje.

***Definir la misión y visión institucional***, en todos los casos, constituye el punto de partida, donde la alineación de ambos con los intereses de los funcionarios es esencial para lograr su compromiso con el cambio. Así los líderes que poseen una visión personal, estimulan a los demás y crean el entorno necesario para construir una visión compartida, debiendo mantener la motivación e incentivos que permitan asegurar la continuidad y compromiso con el proceso, creando de esta manera el ambiente propicio para realizar un diagnóstico transparente y objetivo de la realidad que vive la institución.

***El cambio debe considerar dos niveles:***

**Nivel “Hard”;** estructura, estrategia, sistemas y procesos, es decir:

- Infraestructura moderna (oficina, mobiliario, equipo, comunicaciones, sistemas de gestión e información, Etc.)
- Reorganización (estructura organizacional, reingeniería de procesos, descentralización operativa, concertación institucional, Etc.)
- Automatización (producción estadística, gestión administrativa, Etc)
- Sistemas de Información para toma de decisiones
- Normas, metodologías, procesos, procedimientos e instrumentos
- (Ley Estadística, convenios interinstitucionales, reglamentos específicos de los sistemas de la Ley 1178, Estatuto del Funcionario Público, documentos metodológicos, normas internas, manuales)
- Recursos financieros sostenibles para realizar actividad estadística

**Nivel “Soft”;** cultura, estilos de liderazgo, valores, clima organizacional, es decir:

- Estilo de liderazgo centrado en principios, orientado a la administración del cambio y a la innovación y aprendizaje continuo con un enfoque sistémico
- Cultura organizacional basada en principios:
  - Con responsabilidad por la función pública
  - Con compromiso con la visión

- Actitud proactiva, participativa, colaborativa, honesta e interdependiente, que privilegie el trabajo en equipo
  - Desempeñando el trabajo orientado a resultados, con transparencia y eficiencia
  - Con vocación de servicio público orientado al usuario, prestándole un servicio de excelencia
- **Clima Organizacional:**
- Genere seguridad en el trabajo
  - Reconocimiento al desempeño de los funcionarios
  - Políticas con equidad
  - Posibilite la crítica constructiva y la creatividad en cualquier nivel de la organización
  - Credibilidad en el nivel directivo y técnico
  - Orgullo por la pertenencia a la entidad

Componentes que deben ser sujetos de análisis que considere el pasado: de dónde venimos; el presente: dónde estamos; y el futuro: a dónde deseamos ir.

***La modernización de los INE's debe lograr una gestión de los recursos públicos*** en un marco de absoluta transparencia; generar información útil, oportuna y confiable para la toma de decisiones; lograr que la gestión pública se realice con economía, eficiencia y efectividad, considerando en todo momento que el lograr estos objetivos significará la adscripción total con el compromiso de cambio, conciencia sobre los conflictos que surgirán en el proceso, cuya solución debe manejarse empleando el diálogo abierto y honesto como herramienta básica y manteniendo en todo momento una visión sistémica, es decir, no perder de vista el conjunto.

**Construir organizaciones de aprendizaje** es el norte último del proceso de cambio, que según algunos autores se dimensiona en cuatro características:

1. Donde la personas – continuamente – tienen la posibilidad de hacer crecer sus capacidades individuales y colectivas, con el objetivo de generar resultados de excelencia.
2. Donde se cultivan nuevos y más complejos patrones de pensamiento organizacional.



3. Donde las aspiraciones colectivas se enmarcan dentro de los objetivos de la empresa.
4. Donde todas las personas – continuamente – aprenden nuevas habilidades y a generar conocimiento.

Cobra así mayor fuerza el argumento sobre la importancia de identificar una visión donde los intereses personales con los organizacionales se encuentren alineados, donde la premisa del aprendizaje es que éste se da i) antes; ii) durante y iii) después de la realización de tareas y actividades, evidenciando que la capacitación y la tecnología constituyen insumos básicos, así como la generación y socialización del conocimiento interno y externo, es decir, aquel que se logra a partir de la propia experiencia institucional y de la experiencia de otras instituciones no necesariamente del mismo ramo, para su posterior aplicación en los esfuerzos programáticos y acciones orientadas a un proceso de mejora continua a través de actividades específicas y el uso de tecnología y herramientas especializadas.

Otra característica importante de una organización de aprendizaje continuo es la aplicación de ingeniería de procesos, bajo un enfoque sistémico con una gestión basada en resultados que requiere la aplicación de los principios de responsabilidad por la gestión pública y empoderamiento, este último entendido como la transferencia de la capacidad de toma de decisiones en todos los niveles de la organización, subsidiariedad y concurrencia organizacional.

En este contexto, la capacitación de los recursos humanos cobra especial énfasis. Los principios que deben guiarla son la generación de: ética y valores en la función pública; habilidades y destrezas gerenciales; y habilidades y destrezas técnico específicas. Todas, con el propósito de incidir en el clima y desempeño organizacional.

El propósito es lograr que todos los funcionarios aporten valor, a partir de su propio conocimiento y la información que pudieran proporcionar, bajo la premisa que la inversión en conocimiento, su gestión y explotación, constituye condición necesaria para el éxito organizacional en esta era de la información y el conocimiento.

La capacitación debe ir acompañada del uso intensivo de la tecnología, cuyos avances condicionan en la actualidad la competitividad de organizaciones de

servicio y otras. Tal el caso de los INE's cuya orientación debe ser hacia el cliente; estado, sociedad civil, sector privado, organismos de derecho internacional u otros.

El cambio tecnológico, significa el logro de una comunicación más rápida y eficaz, así como la posibilidad de eficientizar procesos, acortar tiempos y facilitar el acceso a la información estadística producida.

Para lograr el cambio o modernización es fundamental:

- Liderazgo que establezca una dirección, es decir que desarrolle una visión del futuro identificando estrategias para producir los cambios necesarios que permitan alcanzar dicha visión. Donde el compromiso de la máxima autoridad ejecutiva condiciona el éxito o fracaso del cambio.
- Alinear los intereses de los funcionarios con los de la institución, transmitiendo la dirección en forma oral y fáctica a todos aquellos cuya cooperación sea necesaria y/o pudiera influir en la formación de equipos y coaliciones que comprendan la visión y las estrategias y que acepten su validez.
- Motivar e inspirar a los funcionarios, transmitiendo energía a la gente para superar barreras políticas, burocráticas y de recursos.

Para lograrlo se debe diferencia: liderazgo de administración, dimensionándose éste último como la capacidad de lograr orden y facilidad para predecir situaciones y con el potencial de producir de manera consistente los resultados institucionales esperados en el corto plazo. En tanto, el liderazgo es la capacidad de movilizar a los funcionarios hacia la consecución de algún objetivo o propósito específico, generando cambio, con frecuencia en un grado importante, y con el potencial de producir cambios excesivamente útiles.

El clima organizacional debe considerar también el espacio físico o infraestructura necesarios para hacer del ambiente de trabajo no sólo un lugar que permita comodidad a los funcionarios, sino estar de acuerdo a los con los requerimientos necesarios para albergar la tecnología empleada. Debiendo reunir a los funcionarios en un mismo edificio, dotándoles de todos los medios necesarios para que desarrollen su trabajo en óptimas condiciones: distribución de ambientes de acuerdo a necesidades; mobiliario basado en el concepto de estaciones de

trabajo; una relación de un equipo de computación por cada persona de la planta técnica y administrativa; sistema de comunicaciones conmutado de fibra óptica con capacidad de brindar servicios de video conferencia, sistemas corporativos de colaboración, bases de datos y políticas informáticas corporativas y otros.

### ***Lecciones importantes:***

No debe extrañar que en el proceso de cambio los funcionarios expresen o mantengan en sí, sentimientos de nostalgia, miedo a lo nuevo y no conocido, seguridad laboral y otro tipo de expresiones de insatisfacción con el proceso de cambio, cuya manifestación requiere de los líderes<sup>3</sup>:

- Identificar las preguntas difíciles.
- Sensibilizar a las tendencias, oportunidades y amenazas para estimular el cambio.
- Cuestionar a fin de suscitar nuevas relaciones.
- Suscitar el diálogo y las confrontaciones constructivas.

Estas actitudes deben estar encaminadas a manejar la resistencia al cambio, debiendo:

- Identificarla
- Abordarla abiertamente
- Concentrarse en aquellas personas que apoyan el cambio y que permiten su concreción.
- Implantar acciones de alto impacto a corto plazo, sin olvidar aquellas de mayor envergadura.

---

<sup>3</sup> Inter. Cultural Management Associates